Sygn. akt: KIO 3942/26

WYROK

Warszawa, dnia 28 września 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Małgorzata Matecka
Protokolant:Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 10 sierpnia 2026 r. przez wykonawcę Inqubator Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie w postępowaniu prowadzonym przez Skarb Państwa – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad z siedzibą w Warszawie - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi z siedzibą w Łodzi

orzeka:

1.Oddala odwołanie.

2.Kosztami postępowania obciąża odwołującego i:

2.1.zalicza do kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2.zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego.

Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodnicząca:

Sygn. akt: KIO 3942/26

Uzasadnienie

Zamawiający Skarb Państwa – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad z siedzibą w Warszawie - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi z siedzibą w Łodzi (dalej: „Zamawiający") prowadzi na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. (dalej: „ustawa Pzp"), w trybie przetargu nieograniczonego, postępowanie o udzielenie zamówienia pn. „Opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania pn.: „Budowa oświetlenia dedykowanego wraz z poprawą BRD na przejściach dla pieszych w ciągu drogi krajowej nr 72 w woj. Łódzkim" („Postępowanie", ogłoszenie o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 24 listopada 2025 r., numer wydania Dz.U. S: 226/2025, numer publikacji ogłoszenia: 776957-2025).

W dniu 10 sierpnia 2026 r. wykonawca Inqubator Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej: „Odwołujący") wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wobec następujących czynności i zaniechań Zamawiającego w Postępowaniu:

- wykluczenia Odwołującego z Postępowania na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp;
- odrzucenia oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy Pzp;
- zaniechania prawidłowego badania i oceny oferty Wykonawcy RG Projekt Radosław Gwiazda (dalej jako „Wykonawca RG") w zakresie informacji przedstawionych w Formularzu 2.2.1 „Kryteria pozacenowe", w szczególności zaniechania zweryfikowania rzeczywistej liczby punktów opraw wskazanych w ramach doświadczenia osoby skierowanej do realizacji zamówienia;
- zaniechania wykluczenia Wykonawcy RG na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, ewentualnie art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp i odrzucenia oferty Wykonawcy RG na podstawie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a

ustawy Pzp;

–wyboru jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez Wykonawcę RG.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów ustawy Pzp:

(a) art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy Pzp w zw. z art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp w zw. z art. 223 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 16 ustawy Pzp poprzez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego na postawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy Pzp w następstwie nieprawidłowego przeprowadzenia procedury badania i oceny oferty Odwołującego skutkującej uznaniem, iż wobec Odwołującego zaktualizowała się podstawa wykluczenia z postępowania określona w art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp z uwagi na rzekome przedstawienie informacji wprowadzających Zamawiającego w błąd w zakresie doświadczenia osoby wskazanej w Formularzu 2.2.1 „Kryteria pozacenowe" w ramach kryterium oceny ofert „Doświadczenie personelu wykonawcy", pomimo iż:

i) nie doszło do kumulatywnego ziszcza się warunków dla zastosowania sankcji wykluczenia wskazanych w tym przepisie;

ii) dokonana przez Zamawiającego wykładnia postanowień SWZ prowadząca do zakwestionowania sposobu wykazania doświadczenia osoby wskazanej przez Odwołującego została przyjęta na jego niekorzyść, podczas gdy ewentualne wątpliwości interpretacyjne dotyczące treści dokumentacji postępowania nie mogą być rozstrzygane przeciwko wykonawcy;

co w konsekwencji doprowadziło do naruszenia:

- zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców poprzez zastosowanie wobec Odwołującego najbardziej dolegliwej sankcji w postaci wykluczenia z postępowania i w konsekwencji odrzucenia jego oferty, pomimo braku podstaw do uznania, że przedstawiona przez Odwołującego informacja wprowadzała Zamawiającego w błąd, przy jednoczesnym pozostawieniu w postępowaniu oferty Wykonawcy RG, który w Formularzu 2.2.1 „Kryteria pozacenowe" przedstawił niezgodną ze stanem rzeczywistym informację dotyczącą doświadczenia osoby wskazanej w ramach kryterium pozacenowego, wskazując, że w ramach zadania pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 5157E ul. Gałczyńskiego w Zgierzu w zakresie oświetlenia ulicznego" osoba ta wykonała jako współautor projekt budowlany przebudowy oświetlenia obejmujący 61 punktów opraw, podczas gdy rzeczywisty zakres tej dokumentacji obejmował jedynie 32 punkty opraw, a zatem Wykonawca RG przedstawił Zamawiającemu informację niezgodną z rzeczywistym zakresem wykonanych prac, która miała znaczenie dla przyznania punktów w ramach kryterium pozacenowego, oraz

- zasady przejrzystości poprzez odmienne i niespójne zastosowanie przez Zamawiającego przepisów dotyczących przedstawienia przez wykonawców informacji wprowadzających w błąd, polegające na wykluczeniu Odwołującego z Postępowania na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp w związku z informacją dotyczącą doświadczenia personelu wykonawcy w ramach kryterium pozacenowego, przy jednoczesnym zaniechaniu podjęcia analogicznych czynności wobec Wykonawcy RG, pomimo że Wykonawca ten przedstawił w Formularzu 2.2.1 informację niezgodną z rzeczywistością, dotyczącą liczby punktów opraw objętych wskazaną realizacją, a informacja ta odnosiła się bezpośrednio do elementu podlegającego ocenie w ramach kryterium pozacenowego, oraz

- zasady proporcjonalności poprzez zastosowanie wobec Odwołującego środka w postaci wykluczenia z postępowania i w konsekwencji odrzucenia jego oferty, pomimo że charakter i skutki przypisywanego Odwołującemu uchybienia nie uzasadniały zastosowania tak daleko idącej sankcji, a ewentualne uznanie przez Zamawiającego, że wskazana przez Odwołującego realizacja nie spełniała wymagań określonych dla uzyskania punktów w ramach kryterium pozacenowego, powinno skutkować co najwyżej pominięciem tej realizacji przy ocenie oferty i nieprzyznaniem Odwołującemu dodatkowych punktów z tego tytułu, a nie wykluczeniem Odwołującego z postępowania i odrzuceniem jego oferty,

(b) art. 253 ust. 1 pkt w zw. z art. 16 ustawy Pzp poprzez niewłaściwe wykonanie przez Zamawiającego obowiązków informacyjnych związanych z czynnością wykluczenia Odwołującego z postępowania oraz odrzucenia jego oferty, polegające na niewskazaniu pełnej i konkretnej podstawy faktycznej dokonanej czynności, albowiem Zamawiający ograniczył się do ogólnego stwierdzenia, że Odwołujący przedstawił informację wprowadzające w błąd konstatując, że "działania Wykonawcy z pewnością wpisują się, co najmniej, w definicje lekkomyślności i niedbalstwa", bez dokonania ustalenia, która z tych odrębnych postaci winy nieumyślnej wystąpiła w odniesieniu do zachowania Odwołującego oraz bez wskazania okoliczności faktycznych uzasadniających przyjęcie jednej z nich;

(c) art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) w zw. z art. 109 ust. 1 pkt 8 i/lub art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Wykonawcy RG jako złożonej przez wykonawcę podlegającego wykluczeniu, pomimo że Wykonawca ten przedstawił w Formularzu 2.2.1 „Kryteria pozacenowe" informacje wprowadzające w błąd dotyczące doświadczenia osoby wskazanej w ramach kryterium pozacenowego, polegające na wskazaniu, że w ramach zadania pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 5157E ul. Gałczyńskiego w Zgierzu w zakresie oświetlenia ulicznego" osoba ta wykonała jako współautor projekt budowlany przebudowy oświetlenia drogi publicznej obejmujący 61 punktów opraw oświetlenia drogowego/ulicznego, podczas gdy rzeczywisty zakres tej dokumentacji obejmował jedynie 32 punkty opraw oświetlenia, a zatem wskazana informacja była niezgodna ze stanem rzeczywistym i miała istotny wpływ na decyzje podejmowane przez Zamawiającego w postępowaniu, w szczególności na przyznanie Wykonawcy maksymalnej liczby punktów w ramach kryterium pozacenowego oraz wybór jego oferty jako najkorzystniejszej;

ewentualnie w razie nieuwzględnienia zarzutu (c):

(d) art. 223 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1–3 ustawy Pzp poprzez zaniechanie prawidłowego badania i oceny oferty Wykonawcy RG, polegające na zaniechaniu wyjaśnienia i zweryfikowania informacji przedstawionej przez Wykonawcę RG w Formularzu 2.2.1 „Kryteria pozacenowe" w zakresie liczby punktów opraw objętych realizacją pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 5157E ul. Gałczyńskiego w Zgierzu w zakresie oświetlenia ulicznego", pomimo że prawidłowe ustalenie rzeczywistego zakresu tej realizacji miało bezpośrednie znaczenie dla oceny oferty Wykonawcy RG w ramach kryterium pozacenowego, a w szczególności dla ustalenia liczby punktów przyznanych Wykonawcy RG, podczas gdy Zamawiający zaniechał podjęcia czynności zmierzających do ustalenia, czy wskazana przez Wykonawcę RG liczba 61 punktów opraw odpowiada rzeczywistemu zakresowi wykonanej dokumentacji, i w konsekwencji dokonał wyboru oferty Wykonawcy RG jako najkorzystniejszej bez uprzedniego prawidłowego zweryfikowania informacji mającej istotne znaczenie dla wyniku postępowania.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

–unieważnienia wyboru oferty Wykonawcy RG jako najkorzystniejszej,

–unieważnienia czynności polegającej na wykluczeniu Odwołującego,

–unieważnienia czynności polegającej na odrzuceniu oferty Odwołującego,

- powtórzenia czynności badania i oceny ofert, z uwzględnieniem oferty Odwołującego jako niepodlegającej odrzuceniu,

- wykluczenia Wykonawcy RG na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, ewentualnie art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp, oraz odrzucenia jego oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy Pzp,

- ewentualnie, w przypadku nieuwzględnienia zarzutu dotyczącego zaniechania wykluczenia Wykonawcy RG, nakazania Zamawiającemu dokonania ponownego badania i oceny oferty Wykonawcy RG, w tym zweryfikowania informacji przedstawionych w Formularzu 2.2.1 „Kryteria pozacenowe" dotyczących liczby punktów opraw wskazanych w ramach doświadczenia osoby skierowanej do realizacji zamówienia, w szczególności poprzez wyjaśnienie rozbieżności pomiędzy wskazaną przez Wykonawcę RG liczbą 61 punktów opraw a rzeczywistą liczbą 32 punktów opraw;

Uzasadniając podniesione zarzuty Odwołujący wskazał w szczególności:

W dniu 31 lipca 2026 r. Zamawiający zawiadomił wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty. Razem z wyborem najkorzystniej oferty Zamawiający poinformował również o odrzuceniu czterech ofert wykonawców, w tym oferty Odwołującego. W odniesieniu do oferty Odwołującego Zamawiający wskazał, że została ona odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy Pzp w związku z uznaniem, że została złożona przez wykonawcę podlegającego wykluczeniu z postępowania na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp.

1. Zarzuty dotyczące odrzucenia oferty Odwołującego:

Przed dokonaniem czynności wykluczenia Odwołującego Zamawiający skierował do niego wezwanie z dnia 16 czerwca 2026 r. W wezwaniu wskazał, że w Formularzu 2.2.1 „Kryteria pozacenowe" Odwołujący wykazał w pozycji nr 2 zadanie dotyczące rozbudowy dróg gminnych nr 410518W oraz nr 410571W w Łomiankach, w ramach którego osoba wskazana do pełnienia funkcji projektanta miała wykonać projekt budowlany obejmujący 61 punktów opraw oświetlenia drogowego. Jednocześnie Zamawiający podał, że z dokonanych przez niego ustaleń wynika, iż dla wskazanego przedsięwzięcia zostały wydane odrębne decyzje ZRID, co mogło oznaczać wykonanie więcej niż jednego projektu budowlanego. W konsekwencji zwrócił się o wyjaśnienie, czy w ramach wskazanego zadania wykonany został jeden projekt budowlany, czy też większa ich liczba. Odwołujący w dniu 25 czerwca 2026 r. odpowiedział na wezwanie Zamawiającego. Odwołujący nie zaprzeczył istnieniu dwóch projektów budowlanych ani nie próbował ukryć tej okoliczności. Przeciwnie, wprost ją ujawnił, odpowiadając zgodnie z rzeczywistym stanem faktycznym na pytanie zadane przez Zamawiającego. Taki sposób przedstawienia doświadczenia wynikał z przyjętej przez Odwołującego interpretacji dokumentacji postępowania oraz rzeczywistego sposobu realizacji prac projektowych. Oba zakresy prac zostały bowiem wykonane w ramach jednego zleconego zadania dotyczącego opracowania dokumentacji projektowej, obejmującego rozbudowę drogi gminnej nr 410518W – ulicy Brukowej w Łomiankach oraz rozbudowę drogi gminnej nr 410571W – ulicy Pancerz w Łomiankach. Zakresy te pozostawały ze sobą zarówno w związku przedmiotowym, jak i funkcjonalnym; dotyczyły bowiem tego samego rodzaju prac projektowych, wykonywanych w ramach jednego zleconego zadania, a jednocześnie obejmowały wzajemnie powiązane odcinki infrastruktury drogowej. Z tego względu Odwołujący uznał, że stanowią one jedno zadanie projektowe i przedstawił je w jednej pozycji Formularza. Przyjęty przez Odwołującego sposób przedstawienia doświadczenia wynikał z jego interpretacji postanowień dokumentacji postępowania, w szczególności pkt 21.1.2 IDW oraz Formularza 2.2.1 „Kryteria pozacenowe". Z treści pkt 21.1.2 IDW wynika, że Zamawiający określił, jakie doświadczenie projektanta będzie podlegało ocenie w ramach kryterium pozacenowego. Zamawiający wskazał, że punktowane będzie doświadczenie osoby polegające na wykonaniu określonej liczby projektów budowlanych budowy, przebudowy lub rozbudowy oświetlenia drogi publicznej lub ulicy. Dokumentacja postępowania nie zawierała postanowienia, zgodnie z którym każde opracowanie projektowe lub każda decyzja ZRID miały być obligatoryjnie przedstawiane jako odrębna pozycja Formularza 2.2.1. Powyższe wynika również z konstrukcji samego Formularza 2.2.1. „Kryteria pozacenowe". Formularz 2.2.1 został skonstruowany w oparciu o pojęcie „zadania". Zamawiający przewidział w nim wskazanie nazwy zadania oraz informacji dotyczącej doświadczenia osoby przy realizacji tego zadania. Formularz nie zawierał natomiast pola dotyczącego liczby projektów budowlanych wykonanych w ramach

wskazanego doświadczenia, liczby decyzji ZRID wydanych dla danego zakresu prac ani obowiązku rozbijania wskazywanego doświadczenia na kilka pozycji wyłącznie z uwagi na fakt, że w ramach danego zadania dotyczącego opracowania dokumentacji projektowej wykonano więcej niż jedno opracowanie projektowe. W konsekwencji działanie Odwołującego polegające na wskazaniu obu zakresów inwestycji w jednej pozycji Formularza 2.2.1 wynikało z przyjętej interpretacji dokumentacji postępowania oraz sposobu realizacji i rozliczenia prac projektowych. Odwołujący nie zmierzał do przedstawienia Zamawiającemu nieprawdziwego obrazu doświadczenia projektanta, lecz przyjął, że wskazanie jednego doświadczenia obejmującego prace pozostające ze sobą w związku przedmiotowym i funkcjonalnym oraz wykonane w ramach jednego zleconego zadania jest dopuszczalne w świetle postanowień IDW. Zamawiający natomiast dopiero na etapie badania oferty przyjął, że dla celów oceny kryterium pozacenowego każda dokumentacja projektowa wynikająca z odrębnej decyzji ZRID powinna być traktowana jako samodzielna pozycja. Dla zastosowania przesłanki wykluczenia określonej w art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp konieczne jest łączne wystąpienie następujących przesłanek: i) przedstawienia przez wykonawcę informacji wprowadzających zamawiającego w błąd, ii) działania wykonawcy w wyniku lekkomyślności lub niedbalstwa oraz iii) istnienia lub możliwości wystąpienia istotnego wpływu tych informacji na decyzje podejmowane przez zamawiającego w postępowaniu. Nie została spełniona przesłanka „przedstawienia informacji wprowadzających Zamawiającego w błąd". Spór dotyczy wyłącznie sposobu zaprezentowania tego doświadczenia poprzez ujęcie w jednej pozycji Formularza 2.2.1 dwóch projektów budowlanych wykonywanych przez tego samego projektanta w ramach jednego zadania dotyczącego opracowania dokumentacji projektowej. Nie doszło zatem do przedstawienia informacji fikcyjnych ani niezgodnych z rzeczywistym przebiegiem realizacji prac, lecz do przyjęcia określonego sposobu prezentacji doświadczenia wynikającego z interpretacji dokumentacji postępowania. W niniejszej sprawie brak jest podstaw do przyjęcia, że Odwołujący przekazał Zamawiającemu informacje mające na celu wywołanie u niego błędnego przekonania co do rzeczywistego doświadczenia projektanta. Odwołujący wskazał bowiem rzeczywiste zlecenie projektowe, rzeczywistą osobę wykonującą prace projektowe oraz rzeczywisty zakres wykonanych prac. Co więcej, po wezwaniu Zamawiającego ujawnił, że w ramach wskazanej pozycji występowały dwa projekty budowlane, nie próbując ukrywać tej okoliczności. Tym samym zachowanie Odwołującego może być oceniane wyłącznie jako przyjęcie określonego sposobu prezentacji doświadczenia wynikającego z interpretacji dokumentacji postępowania, a nie jako przedstawienie informacji wprowadzających Zamawiającego w błąd w rozumieniu art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp. Odwołujący uznał, że dla celów wykazania doświadczenia projektanta istotne znaczenie ma faktyczny zakres zadania, natomiast dokumentacja postępowania nie nakazywała automatycznego utożsamiania jednej pozycji formularza wyłącznie z jednym projektem budowlanym lub jedną decyzją ZRID. Zamawiający kwestionuje wyłącznie sposób przedstawienia doświadczenia w Formularzu 2.2.1, wskazując, że dwa odrębne projekty budowlane realizowane w ramach jednego zlecenia projektowego powinny zostać wykazane jako odrębne pozycje, a nie jako jedna. Jednakże sposób przedstawienia doświadczenia miał racjonalne podstawy. Zamawiający dysponował informacjami odpowiadającymi rzeczywistemu przebiegowi realizacji prac projektowych, a powstała rozbieżność dotyczyła wyłącznie sposobu zakwalifikowania i zaprezentowania doświadczenia w Formularzu 2.2.1. Tego rodzaju rozbieżność interpretacyjna nie jest tożsama z przekazaniem informacji nieprawdziwych ani obiektywnie wprowadzających w błąd. W orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej jednolicie przyjmuje się, że niejasne lub niejednoznaczne postanowienia SWZ nie mogą obciążać wykonawców, którzy sporządzając ofertę opierają się na ich treści. Jeżeli dokumentacja postępowania dopuszcza więcej niż jedną racjonalną interpretację, wszelkie wynikające z niej wątpliwości powinny być rozstrzygane na korzyść wykonawców, a nie prowadzić do stosowania wobec nich najbardziej dolegliwych sankcji przewidzianych w ustawie Pzp. Konsekwencją przedstawienia informacji dotyczącej doświadczenia, które nie spełnia wymagań określonych przez Zamawiającego dla przyznania punktów, powinno być co najwyżej nieuwzględnienie tej informacji przy ocenie oferty i nieprzyznanie Odwołującemu dodatkowych punktów w ramach danego kryterium. Ponadto, Zamawiający nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 253 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp w sposób prawidłowy, gdyż nie przedstawił Odwołującemu kompletnego, konkretnego i weryfikowalnego uzasadnienia faktycznego czynności wykluczenia Odwołującego z postępowania oraz odrzucenia jego oferty, w szczególności w zakresie przypisania Odwołującemu działania w wyniku lekkomyślności lub niedbalstwa, o których mowa w art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp. Zamawiający ograniczył się bowiem do ogólnego stwierdzenia, że działanie Odwołującego „wpisuje się, co najmniej, w definicję lekkomyślności i niedbalstwa", nie wskazując jednocześnie, która z tych odrębnych postaci winy nieumyślnej

miała wystąpić w niniejszej sprawie ani jakie konkretne okoliczności faktyczne uzasadniają przypisanie Odwołującemu określonej formy zawinienia. W konsekwencji Odwołujący został pozbawiony możliwości rzeczywistej kontroli prawidłowości dokonanej czynności, ponieważ z uzasadnienia Zamawiającego nie wynika, jakie dokładnie okoliczności faktyczne miały prowadzić do uznania, że zachowanie Odwołującego stanowiło lekkomyślność albo niedbalstwo. Wadliwe uzasadnienie czynności wykluczenia stanowi jednocześnie naruszenie zasad prowadzenia postępowania określonych w art. 16 ustawy Pzp, w szczególności zasady przejrzystości oraz równego traktowania wykonawców.

2. Zarzuty dotyczące oferty Wykonawcy RG:

Wykonawca RG w Formularzu 2.2.1 „Kryteria pozacenowe" wskazał doświadczenie osoby wyznaczonej do realizacji zamówienia, powołując się na zadanie pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 5157E ul. Gałczyńskiego w Zgierzu w zakresie oświetlenia ulicznego". W ramach wskazanego doświadczenia Wykonawca oświadczył, że osoba ta wykonała jako współautor projekt budowlany przebudowy oświetlenia drogi publicznej obejmujący 61 punktów opraw oświetlenia drogowego/ulicznego. Informacja ta nie odpowiada jednak rzeczywistemu zakresowi wykonanej dokumentacji projektowej. Zgodnie z informacją udzieloną przez Starostwo Powiatowe w Zgierzu z dnia 20 lipca 2026 r. w ramach zadania „Przebudowa drogi powiatowej Nr 5157E ul. Gałczyńskiego w Zgierzu na odcinku od ul. Parzęczewskiej do ul. Łęczyckiej (DK91)" wykonany był projekt budowlany w zakresie oświetlenia, który obejmował nie 61 punktów, jak to zadeklarował Wykonawca RG, lecz 32 punkty oświetlenia drogowego. Dowód: pismo Starostwa Powiatowego w Zgierzu z dnia 20 lipca 2026 r. Powyższe oznacza, że Wykonawca RG przedstawił Zamawiającemu informację niezgodną ze stanem rzeczywistym w zakresie parametru, który miał bezpośrednie znaczenie dla oceny oferty w ramach kryterium pozacenowego. Liczba punktów opraw była elementem służącym wykazaniu spełnienia określonego poziomu doświadczenia oraz uzyskaniu dodatkowej punktacji. Wskazanie liczby 61 punktów opraw zamiast rzeczywistych 32 punktów prowadziło do sztucznego zwiększenia zakresu wykazanego doświadczenia osoby wskazanej przez Wykonawcę RG i umożliwiało Zamawiającemu przyznanie punktów za doświadczenie, które w rzeczywistym zakresie nie odpowiadało deklarowanemu przez Wykonawcę poziomowi. Prawidłowe uwzględnienie rzeczywistego zakresu tego doświadczenia skutkowałoby wykazaniem łącznie 237 punktów opraw przez Wykonawcę RG i przyznaniem 30 punktów w ramach kryterium doświadczenia, podczas gdy przedstawienie zawyżonej liczby punktów opraw wpłynęło na to, że Zamawiający przyznał Wykonawcy RG 40 punktów w ramach kryterium. W konsekwencji działanie Wykonawcy RG wyczerpuje przesłanki określone w art. 109 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, ewentualnie art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp. Zamawiający zobowiązany był do dokonania rzetelnej weryfikacji informacji mającej bezpośredni wpływ na ocenę oferty Wykonawcy RG. Prawidłowe przeprowadzenie procedury badania i oceny ofert wymagało zatem co najmniej wyjaśnienia rozbieżności dotyczącej liczby punktów opraw, a następnie dokonania oceny oferty Wykonawcy RG z uwzględnieniem ustalonego rzeczywistego zakresu realizacji.

Dodatkowe stanowisko w sprawie, stanowiące replikę na odpowiedź Zamawiającego na odwołanie, Odwołujący przedstawił w piśmie z dnia 22 września 2026 r.

Pismem z dnia 18 września 2026 r. Zamawiający udzielił odpowiedzi na odwołanie. Zarzuty podniesione w odwołaniu Zamawiający za niezasadne i wniósł o jego oddalenie.

Żaden wykonawca nie zgłosił przystąpienia do postępowania odwoławczego.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Pismem z dnia 31 lipca 2026 r. Zamawiający poinformował m. in. o wyborze oferty najkorzystniejszej oraz odrzuceniu oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy Pzp.

Zamawiający przedstawił następujące uzasadnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego:

W niniejszym postępowaniu Zamawiający przewidział fakultatywną przesłankę wykluczenia określoną w art. 109 ust. 1 pkt. 10 ustawy Pzp, nakazującą wykluczenie wykonawcy, który w wyniku lekkomyślności lub niedbalstwa przedstawił informacje wprowadzające w błąd, co mogło mieć istotny wpływ na decyzje podejmowane przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

Z kolei przy dokonaniu wyboru oferty najkorzystniejszej oferty zamawiający w pkt 21.1.2. IDW (Tom I SWZ) opisał w

kryterium „Doświadczenie personelu wykonawcy" sposób rozpatrywania oferty na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie doświadczenia osoby skierowanej do realizacji zadania, jako Projektanta w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych wskazanego w ofercie Wykonawcy. Zamawiający w ramach tego kryterium przyznał punkty w sposób podany poniżej: Za wykazane doświadczenie polegające na wykonaniu jednego lub dwóch lub trzech lub czterech projektów budowlanych (PB), którego autorem lub współautorem była wskazana osoba, oferta Wykonawcy otrzyma punkty zgodnie z zasadami określonymi poniżej:

- *projekty budowy, przebudowy lub rozbudowy oświetlenia drogi publicznej lub ulicy, które obejmują łącznie (sumarycznie) min. 240 punktów opraw oświetlenia drogowego / ulicznego – otrzymuje maksymalną liczbę punktów w kryterium 40 punktów,*
- *projekty budowy, przebudowy lub rozbudowy oświetlenia drogi publicznej lub ulicy, które obejmują łącznie (sumarycznie) min. 210 a mniej niż 240 punktów opraw oświetlenia drogowego / ulicznego – otrzymuje w kryterium 30 punktów,*
- *projekty budowy, przebudowy lub rozbudowy oświetlenia drogi publicznej lub ulicy, które obejmują łącznie (sumarycznie) min. 180 a mniej niż 210 punktów opraw oświetlenia drogowego / ulicznego – otrzymuje w kryterium 20 punktów,*
- *projekty budowy, przebudowy lub rozbudowy oświetlenia drogi publicznej lub ulicy, które obejmują łącznie (sumarycznie) min. 150 a mniej niż 180 punktów opraw oświetlenia drogowego / ulicznego – otrzymuje w kryterium 10 punktów,*
- *projekty budowy, przebudowy lub rozbudowy oświetlenia drogi publicznej lub ulicy, które obejmują łącznie (sumarycznie) min. 120 a mniej niż 150 punktów opraw oświetlenia drogowego / ulicznego – otrzymuje w kryterium 0 punktów.*

W toku niniejszego postępowania oferta Wykonawcy została uznana za najkorzystniejszą, zatem Wykonawca został wezwany do złożenia podmiotowych środków dowodowych mających potwierdzić spełnianie warunków udziału w postępowaniu oraz brak podstaw wykluczenia.

Wykonawca w Formularzu 2.2.1. (zamiennym) „Kryteria pozacenowe" przedstawił do pełnienia ww. funkcji p. B. S., który, wg. deklaracji Wykonawcy, posiada doświadczenie przy realizacji 4 zadań obejmujące łącznie 252 punkty opraw.

Zadania wskazane w pkt. 2 Formularza „Kryteria pozacenowe" pn. „Rozbudowa drogi gminnej nr 410518w - ulicy Brkowej w Łomiankach na odcinku od działki ew. Nr 497 z obrębu 0022 do działki ew. Nr 636/14 z obrębu 1" wraz z rozbudowa drogi gminnej nr 410571w ulicy Pancerz w Łomiankach na odcinku od ul. Brukowej do ul. Stary tor". Wykonawca oświadczył, iż w ramach ww zadania wskazana osoba wykonała jako autor projekt budowlany budowy oświetlenia drogi publicznej lub ulicy obejmujący 61 punktów opraw oświetlenia drogowego/ ulicznego.

Zamawiający zweryfikował przedmiot ww. zamówienia i powziął wątpliwość czy w ramach tego zadania była wykonany jeden projekt budowlany. Z uwagi na powzięte wątpliwości Zamawiający wezwał Wykonawcę do wyjaśnienia czy w ramach zadania wskazanego w pozycji 2 Formularza 2.2.1., wykonany był jeden projekt budowlany czy więcej. Wykonawca w wyjaśnieniach oświadczył, że zadanie było realizowane w ramach dwóch odrębnych projektów budowlanych, dla których wystawione zostały odrębne decyzje ZRID. Wskazane dwa projekty budowlane zostały przez Wykonawcę potraktowane jako jedna pozycja.

Mając powyższe na względzie Zamawiający stwierdził, że doświadczenie Pana B. wskazane w Formularzu Kryteria pozacenowe obejmuje 5 projektów budowlanych. Tym samym oświadczenie Wykonawcy jest nieprawdziwe i wprowadza Zamawiającego w błąd, co mogło mieć istotny wpływ na decyzje podejmowane przez zamawiającego w postępowaniu, a co skutkuje wykluczeniem na podstawie art. 108 ust 1 pkt 10 ustawy Pzp.

Wykonawca wprowadził zamawiającego w błąd przy przedstawianiu informacji, gdyż oferta Wykonawcy została uznana uprzednio za najkorzystniejszą, mogło miało istotny wpływ na decyzje Zamawiającego, ponieważ pierwotnie Zamawiający wezwał wykonawcę do złożenia podmiotowych środków dowodowych. Po złożeniu podmiotowych środków dowodowych przez Wykonawcę, Zamawiający poddał w wątpliwość wskazane w pozycji 2 Formularza „Kryteroia pozacenowe" zadanie, czego następstwem było wezwanie Wykonawcy do złożenia wyjaśnienia treści oferty.

Wykluczenie wykonawcy na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp następuje w przypadku, gdy zostanie wykazane, iż wykonawca przekazał w toku postępowania przetargowego informacje wprowadzające zamawiającego w błąd oraz działanie takie musi być wynikiem co najmniej lekkomyślności lub niedbalstwa wykonawcy i mieć istotny wpływ na decyzje podejmowane przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

Podstawa wykluczenia określona w art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp ma zastosowanie, wtedy, gdy działanie wykonawcy cechuje wina nieumyślna. W tym przypadku należy brać pod uwagę obydwie postaci winy nieumyślnej: niedbalstwo i lekkomyślność. Jak wskazuje orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej , w tym wyrok KIO z dnia 17 stycznia 2022 r. sygn. 3712/21 „Lekkomyślność będzie polegać na tym, że wykonawca przedstawia informacje, przewidując możliwości wprowadzenia zamawiającego w błąd, ale bezpodstawnie sądzi, że skutku tego uniknie, świadomie łamiąc zasady ostrożności. Natomiast niedbalstwo zachodzi, jeżeli wykonawca nie ma w ogóle wyobrażenia co do możliwości wprowadzenia zamawiającego w błąd, choć przy dołożeniu należytej staranności powinien był skutek ten sobie wyobrazić".

Podkreślić należy, że pojęcie należytej staranności implikuje element działania, podejmowania pewnych czynności, jakich można się spodziewać od uczestnika obrotu profesjonalnego.

Działania Wykonawcy z pewnością wpisują się, co najmniej, w definicję lekkomyślności i niedbalstwa, co przy wypełnieniu pozostałej normy przepisu skutkuje odrzuceniem oferty jako złożonej przez wykonawcę wykluczonego z udziału w postępowaniu.

Dalsze ustalenia faktyczne zostaną przedstawione w ramach stanowiska Izby w odniesieniu do zarzutów odwołania.

Stanowisko Izby w odniesieniu do zarzutów podniesionych w odwołaniu:

Ad. 1. Zarzuty dotyczące odrzucenia oferty Odwołującego.

Główny argument Odwołującego przedstawiony na poparcie zarzutu dotyczącego bezpodstawnego odrzucenia jego oferty sprowadza się do twierdzenia, że sposób wypełnienia przez niego Formularza 2.2.1 „Kryteria pozacenowe" był wynikiem przyjętej przez niego interpretacji postanowień SWZ, którą należy uznać za racjonalną i uzasadnioną. Skład orzekający Izby zdecydowanie nie podzielił tego stanowiska. Postanowienie SWZ zawierające opis dokonywania oceny w kryterium „Doświadczenie personelu wykonawcy" jest bowiem jasne – punkty miały być przyznawane w zależności od liczby opraw oświetlenia w ramach określonej liczby projektów budowlanych: jednego lub dwóch lub trzech lub czterech projektów budowlanych (PB), a zatem już nie pięciu czy sześciu. Zgodnie z pkt 21.1.2. IDW (Tom I SWZ):

„Kryterium będzie rozpatrywane na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie doświadczenia osoby skierowanej do realizacji zadania, jako Projektanta w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych wskazanego w ofercie Wykonawcy.

Zamawiający w ramach tego kryterium przyzna punkty w sposób podany poniżej: Za wykazane doświadczenie polegające na wykonaniu jednego lub dwóch lub trzech lub czterech projektów budowlanych (PB), którego autorem lub współautorem była wskazana osoba, oferta Wykonawcy otrzyma punkty zgodnie z zasadami określonymi poniżej:

- projekty budowy, przebudowy lub rozbudowy oświetlenia drogi publicznej lub ulicy, które obejmują łącznie (sumarycznie) min. 240 punktów opraw oświetlenia drogowego / ulicznego – otrzymuje maksymalną liczbę punktów w kryterium 40 punktów,
- projekty budowy, przebudowy lub rozbudowy oświetlenia drogi publicznej lub ulicy, które obejmują łącznie (sumarycznie) min. 210 a mniej niż 240 punktów opraw oświetlenia drogowego / ulicznego – otrzymuje w kryterium 30 punktów,
- projekty budowy, przebudowy lub rozbudowy oświetlenia drogi publicznej lub ulicy, które obejmują łącznie (sumarycznie) min. 180 a mniej niż 210 punktów opraw oświetlenia drogowego / ulicznego – otrzymuje w kryterium 20 punktów,
- projekty budowy, przebudowy lub rozbudowy oświetlenia drogi publicznej lub ulicy, które obejmują łącznie (sumarycznie) min. 150 a mniej niż 180 punktów opraw oświetlenia drogowego / ulicznego – otrzymuje w kryterium 10 punktów,
- projekty budowy, przebudowy lub rozbudowy oświetlenia drogi publicznej lub ulicy, które obejmują łącznie (sumarycznie) min. 120 a mniej niż 150 punktów opraw oświetlenia drogowego / ulicznego – otrzymuje w kryterium 0 punktów.

W tym kryterium można maksymalnie uzyskać 40 punktów.

Uwaga:

Wymaga się, żeby dokumentacja (PB), o której mowa w warunku była doprowadzona do etapu odbioru i przyjęta protokołem odbioru. (…)"

Skoro w ww. postanowieniu SWZ mowa jest o projekcie budowlanym, to niezrozumiałe jest, dlaczego Odwołujący przyjął

odmienne rozumienie opisu kryterium. Istotnie, w formularzu składanym na potrzeby oceny w tym kryterium pojawia się słowo „zadanie", jednakże: po pierwsze, formularz ten ma charakter wtórny względem opisu oceny w ramach kryterium, po drugie, każdy projekt budowlany dotyczy jakiegoś zadania, po trzecie w formularzu tym dalej pojawia się wyrażenie „projekt budowlany". Dlatego oparcie rozumienia sposobu oceny w ww. kryterium na zawartym w formularzu słowu „zadanie" jest całkowicie niezrozumiałe. Dziwi to, że Odwołujący przyjął interpretację taką jak opisana w odwołaniu i nawet nie zwrócił się do Zamawiającego o wyjaśnienie treści SWZ. W ocenie składu orzekającego Izby świadczy to co najmniej o niedochowaniu należytej staranności ze strony Odwołującego – Odwołujący niestarannie zapoznał się z postanowieniami SWZ, a sposób wypełnienia przez niego Formularza 2.2.1 „Kryteria pozacenowe" był wynikiem niedbalstwa. W związku z tym, wobec braku jednoznacznych dowodów, że działanie Odwołującego było umyślnie, Zamawiający zasadnie przyjął kwalifikację z art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp. Istotnie, Zamawiający nie sprecyzował w uzasadnieniu odrzucenia oferty czy przypisuje Odwołującemu niedbalstwo czy lekkomyślność, jednakże kwestia ta nie ma istotnego znaczenia dla oceny czynności podjętej przez Zamawiającego. Zarówno w przypadku niedbalstwa jak i lekkomyślności sankcja jest dokładnie taka sama. Zamawiający jasno wskazał w uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego podstawę faktyczną tej czynności (a konkretnie czynności wykluczenia). Odwołujący uzyskał wystarczające informacje umożliwiające mu skorzystanie ze środka ochrony prawnej. Nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej celem dookreślenia czy przypisuje Odwołującemu niedbalstwo czy lekkomyślność, w sytuacji gdy czynność Zamawiającego Izba uznaje za prawidłową, byłoby całkowicie niecelowe. Jedynie na marginesie Izba wskazuje, że sam Odwołujący stawiając zarzuty wobec oferty Wykonawcy RG nie wskazał konkretnej kwalifikacji prawnej w zakresie formy winy (dopuszcza zarówno winę umyślną jak i winę nieumyślną).

Odwołujący wskazał jeszcze w odwołaniu, że odpowiadając na wezwanie Zamawiającego nie zaprzeczył istnieniu dwóch projektów budowlanych ani nie próbował ukryć tej okoliczności. Należy jednak zauważyć, że nastąpiło to dopiero w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego. Gdyby Zamawiający nie dokonał własnych ustaleń i poprzestał na oświadczeniu Odwołującego, to nie dowiedziałby się o tej okoliczności mającej znaczenie dla oceny ofert. Natomiast sposób wypełnienia przez Odwołującego Formularza 2.2.1 „Kryteria pozacenowe" sugerował, że pkt 2 dotyczy jednego projektu budowlanego. Ponadto, Izba nie podziela poglądu Odwołującego, że Zamawiający zastosował wobec niego zbyt surową sankcję. Taka sankcja – w sytuacji ziszczenia się przesłanek określonych w art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp – została przewidziana przez ustawodawcę. Wykonawcy od początku powinni podawać zamawiającym informacje zgodne z rzeczywistością. Konieczność wykonywania przez zamawiającego czynności sprawdzających i wyjaśniających niepotrzebnie przedłuża postępowanie o udzielenie zamówienia. Ryzyko jedynie przyznawania ofercie mniejszej liczby punktów nie miałoby wystarczająco prewencyjnego charakteru. Natomiast odnosząc się do argumentu Odwołującego, że już po zaskarżonej tym odwołaniem czynności z 31 lipca 2026 r. Zamawiający zawarł z Odwołującym dwie umowy, Izba wskazuje, że za zrozumiałe uznała wyjaśnienie Zamawiającego, że przyczyną tego jest brak prawomocności czynności z 31 lipca 2026 r.

Mając na uwadze powyższe, Izba uznała zarzuty za niezasadne.

Ad. 2. Zarzuty dotyczące oferty Wykonawcy RG.

W ocenie składu orzekającego Izby, Odwołujący nie wykazał zaistnienia podstawy do wykluczenia oferty Wykonawcy RG i odrzucenia złożonej przez niego oferty ani podstawy do wystosowania do niego wezwania do udzielenia wyjaśnień na podstawie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp. W odniesieniu do ostatniej z wymienionych czynności należy dodać, że brak jest podstaw do zastosowania tej instytucji po wyborze oferty najkorzystniej w przypadku zaistnienia jedynie drobnych wątpliwości – muszą one być na tyle istotne, aby unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w celu przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego mogło zostać uznane za zasadne i celowe.

Zamawiający jako dowód w sprawie złożył pismo Starostwa Powiatowego w Zgierzu z dnia 12 sierpnia 2026 r., w którym zostało potwierdzone, że w ramach wskazanego przez Wykonawcę RG projektu wykonane zostało 61 punktów przyłączeniowych. Dowód ten potwierdza informacje przedstawione przez Wykonawcę RG w ofercie.

Odnosząc się do dalszych zastrzeżeń Odwołującego, należy zauważyć, że jego stanowisko nakazujące przyjęcie interpretacji wskazanej w pierwszym piśmie ww. Starostwa nie zostało przez Odwołującego dostatecznie wyjaśnione. Należy jednak zwrócić uwagę, że sam Odwołujący wskazuje, że pojęcie „punktu oprawy" nie zostało w Postępowaniu zdefiniowane, podczas gdy sposób rozumie pojęcia „projekt budowlany" wynika z przepisów prawa – rozporządzenia do Prawa budowlanego w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego. Co więcej, z treści odpowiedzi udzielonej na wezwanie Zamawiającego wynika, że Odwołujący nie miał absolutnie żadnych problemów z rozumiem tego pojęcia. Problem nie dotyczył tego, co należy rozumieć pod pojęciem „projekt budowlany". Odnosząc się do kwestii różnych nazw zadań wskazanych w pismach Starostwa Powiatowego w Zgierzu (pismo złożone przez Odwołującego

oraz pismo złożone przez Zamawiającego), należy zauważyć, że drugie pismo nawiązuje do treści pierwszego („w sprawie uszczegółowienia odpowiedzi wysłanej do firmy InQubator"). Ponadto, w drugim piśmie podano nazwę zadania taką jak wskazana w ofercie Wykonawcy RG oraz w treści zarzutu podniesionego w odwołaniu (Przebudowa drogi powiatowej nr 5157E ul. Gałczyńskiego w Zgierzu w zakresie oświetlenia ulicznego).

Mając na uwadze powyższe, Izba uznała zarzuty za niezasadne.

Biorąc pod uwagę powyższe, Izba orzekła, jak w sentencji, na podstawie art. 553 oraz art. 554 ust. 1 pkt 1 *a contrario* ustawy Pzp.

O kosztach postępowania odwoławczego Izba orzekła na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodnicząca: